

Los Servicios de Inteligencia ante los retos de la Comunidad Internacional

Federico Torres Muro

Arbor CLXXX, 709 (Enero 2005), 207-215 pp.

El título de mi contribución a este número de la revista Arbor, «Los Servicios de inteligencia ante los retos de la comunidad internacional», posiblemente debería completarse con la frase, para las que aquéllos deben tener respuesta. Me explico. Es obvio que la comunidad internacional tiene que afrontar retos como el hambre, la pobreza, el cambio climático, que no menciono en mi artículo ya que no entran dentro del ámbito de actuación de los servicios de inteligencia, aunque ningún analista cualificado los ignoraría.

No obstante, he creído conveniente centrar mi descripción, necesariamente sucinta, del panorama actual de las relaciones internacionales en aquellos factores que entiendo afectan directamente a la seguridad internacional y, por tanto, a la tarea de los servicios de inteligencia.

He querido dedicar especial atención a las áreas prioritarias para la acción exterior de España, donde la labor de nuestros servicios es de gran importancia, como pude comprobar en mi corta pero rica experiencia en el Centro Nacional de Inteligencia, cuyos miembros espero tengan ante los párrafos que siguen el mismo grado de indulgencia que tuvieron conmigo durante el periodo que pase entre ellos.

La evolución de las relaciones internacionales desde la superación de la Guerra Fría, basada en la existencia de dos bloques, o más bien de dos

superpotencias capaces de destruirse mutuamente, (recordemos la doctrina de la «destrucción mutua asegurada» o la acertada definición de Jean Paul Sartre en el advenimiento de la era nuclear, como «la humanidad en posesión de su propia muerte»),¹ ha dado lugar a una situación a medio camino entre la multipolaridad y la unipolaridad, o hegemonía de la superpotencia norteamericana, dependiendo de qué área geográfica tratemos o a que ámbito de las relaciones internacionales nos estemos refiriendo.

John J. Mearsheimer afirma que, aunque Estados Unidos sea potencia hegemónica, preponderante económica y militarmente en el hemisferio occidental, encuentra como competidores dentro del sistema internacional a Rusia y China. Ninguno de estos Estados puede hacer frente a Estados Unidos militarmente pero ambos tienen arsenales nucleares, serían capaces de contrarrestar una invasión norteamericana de sus territorios y poseen cierta capacidad de proyectar su poder más allá de sus fronteras².

Aunque no debemos analizar las relaciones internacionales desde la óptica exclusiva de las relaciones de poder, es cierto que el hecho de que no se haya logrado configurar una institución internacional con capacidad coercitiva, unido a la insuficiente consolidación de un proceso de desarme internacional, hacen que después del final de la Guerra Fría persista una cierta anarquía, en la que el «animus dominandi» de los Estados sigue siendo un factor a tener muy en cuenta.

A la pervivencia de estos elementos tradicionales de tensión, hay que añadir la aparición de nuevos actores no estatales que amenazan con desestabilizar el marco de las relaciones internacionales. Joseph Nye lo explicaba en 1994 cuando subrayaba, en un artículo en *Foreign Affairs*, que, tras el final de la Guerra Fría, había tenido lugar un incremento en la relación de misterios a secretos en las cuestiones para las que los centros políticos de toma de decisiones necesitan respuesta. Un secreto, señalaba Nye, es algo concreto que puede ser sustraído al contrincante,

¹ Charles ZORGBIBE, *Les Relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 1975 Zorgbibe nos recuerda en la introducción de su obra que para investigadores como Einstein o Szilard, influidos sin duda por el temor a que el nazismo pudiera hacer realidad el desarrollo del arma atómica, el programa nuclear de la democracia norteamericana tendría como objetivo disciplinar y unificar las conductas de los actores del escenario internacional, ya que la lucha entre adversarios nucleares no llevaría sino al holocausto final.

² John J. MEARSHEIMER; *The tragedy of great power politics*, New York, W.W. Norton and company. 2001.

descodificado, mientras que un misterio es un rompecabezas abstracto para el que nadie puede estar seguro de tener respuesta³.

No encuentro mejor definición de la situación a la que se enfrentan los servicios de inteligencia en nuestros días. Se ven obligados a trabajar en un mundo de incertidumbres y están sometidos, en virtud de los trágicos acontecimientos producto de la amenaza del hiperterrorismo, a una creciente presión, no por más legítima menos acuciante, de las sociedades para las que trabajan y de sus representantes políticos.

Por otra parte, en las relaciones internacionales encontramos hoy, además de factores tradicionales como el poder militar o las relaciones económicas, fenómenos transnacionales de alto potencial desestabilizador como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración ilegal o el tráfico de drogas.

Asimismo, la complejidad de la situación internacional y el incremento de los flujos de información abierta lleva consigo, como nos señala Gregory Treverton⁴, que las agencias de inteligencia tengan que abrirse a una gran variedad de fuentes, incluyendo fuentes abiertas. Deben ir más allá de la esfera de lo secreto.

Los servicios de inteligencia no pueden, por otra parte, permanecer ajenos al papel cada vez más importante que desempeñan las entidades no estatales en las relaciones internacionales. Las compañías multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación o las fundaciones culturales, han transformado, con su creciente capacidad de influencia, las características de la comunidad internacional.

Estamos pues ante una situación ciertamente compleja, que combina el creciente protagonismo y la proyección exterior de actores no estatales en nuestras sociedades, con la existencia de nuevas amenazas y factores de desestabilización de difícil definición e identificación.

A lo anterior hemos de añadir que en el ejercicio de sus funciones de neutralización de las distintas amenazas a la paz y la seguridad, los servicios de inteligencia, al igual que los cuerpos y fuerzas de seguridad, deben de tener muy presente la necesidad de mantener el equilibrio entre la búsqueda de la seguridad y la protección de los derechos individuales y las libertades públicas. José Manuel Ugarte analiza esta cuestión afirmando que, aunque algunas características de la actividad de inteligencia parezcan contrarias a los principios rectores de un sistema democrático, hay que conseguir que ello no suponga que el ejercicio de las funciones de los servi-

³ Joseph NYE, «Peering into the future», *Foreign Affairs*, Autumn 1994.

⁴ Gregory F. TREVERTON; *Reshaping nacional intelligence for an age of information*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

cios de inteligencia quebrante el obligado respeto de las libertades públicas⁵. Jorge Dezcallar analiza en un reciente artículo para la revista *Política Exterior* el problema que plantea el necesario equilibrio entre seguridad y libertad, y cita, entre otros, dos ejemplos significativos. En el plano del derecho interno, la pretensión de un grupo de congresistas demócratas de revocar algunos artículos de la «Patriot Act», al considerarlos lesivos del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones por permitir que el FBI, sin previa autorización judicial, pueda controlar, por ejemplo, el contenido de correos electrónicos. En el plano del derecho internacional, la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre el muro que Israel comenzó a construir más allá de la denominada «línea verde». El Tribunal declaraba que Israel tenía derecho a defenderse de los ataques terroristas pero respetando la ley y el Derecho Internacional⁶.

La complejidad de la tarea en busca de una mayor seguridad hace inevitable una mayor coordinación e intercambio de información entre socios y aliados, así como un mayor grado de cooperación internacional⁷. Valgan como ejemplos de medidas que van en el buen camino la creación del Comité Contraterrorista de Naciones Unidas (CTC) por la Resolución 1373 del CSNU, la consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa, el creciente apoyo a los esfuerzos de organismos como la Organización Internacional de Energía Atómica o la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, o la puesta en marcha de la Iniciativa de Seguridad en materia de Contraproliferación, sin olvidar la aprobación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que refuerza las medidas contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

Hasta aquí un intento de explicar cual es el estado de las relaciones internacionales con objeto de plantear los retos a los que se enfrentan los servicios de inteligencia. Vamos ahora a considerar con algo más de detalle los que afectan particularmente a España.

El análisis de la acción exterior de España debe lógicamente partir de la base de lo expuesto anteriormente pero exige también una singularización de nuestras prioridades, que, como es sabido, son el proceso de construcción europea, el Mediterráneo y la comunidad iberoamericana, sin olvidar el importante capítulo de las relaciones transatlánticas.

⁵ José Manuel UGARTE «Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América, una visión comparativa». *Resdal*, Noviembre 2002.

⁶ Jorge DEZCALLAR, «Libertad y Seguridad», *Política Exterior*, n° 102 (Noviembre-Diciembre 2004).

⁷ En su artículo citado, Jorge Dezcallar defiende que esta cooperación debe hacerse en tres ámbitos: entre europeos, con Estados Unidos y con los vecinos árabes.

Empecemos por el Mediterráneo. Como es sabido, el proceso de Barcelona, iniciado en noviembre de 1995, y que está por tanto próximo a cumplir su X Aniversario, busca la consolidación de un espacio en el que los Estados ribereños trabajen en pro del establecimiento de un área de seguridad, prosperidad económica y cooperación cultural y educativa, de diálogo constructivo entre culturas.

Los potenciales riesgos de desestabilización están en la mente de todos: la inmigración ilegal, con origen tanto en algunos de los países magrebíes como, sobre todo, en África Subsahariana, el radicalismo islámico, la existencia de programas de proliferación de ADM en algunos Estados, y el hecho de que estén todavía pendientes de solución conflictos como el del Sahara Occidental o el que enfrenta a israelíes y palestinos.

Es en ámbitos como la lucha contra la inmigración ilegal o la contraproliferación, donde la vertiente preventiva de las funciones de los servicios de inteligencia adquiere un valor singular. Por otra parte, es importante no perder de vista que la modernización y reforma de los cuerpos de seguridad palestinos y su necesaria integración en torno a la Autoridad Nacional Palestina son un elemento clave en el Proceso de Paz de Oriente Medio, recogido en la denominada Hoja de Ruta. El apoyo de nuestros servicios de inteligencia y cuerpos de seguridad a la consecución de este objetivo de consolidación institucional, es una contribución no muy conocida, pero de gran relevancia en la búsqueda de una solución al conflicto.

Felizmente, tanto la Unión Europea con su nueva Política Europea de Vecindad como la OTAN, con la puesta en marcha del Diálogo Mediterráneo, han percibido la necesidad de estrechar lazos con nuestros vecinos mediterráneos del sur y el Oriente Próximo.

Por lo que respecta a Iberoamérica, no hay que perder de vista que, al tradicional nexo de unión que se fundamenta en los flujos de población que han tenido lugar a lo largo de la historia, se une el incremento de las inversiones españolas en los últimos años y su concentración en sectores estratégicos, como telecomunicaciones, banca o energía, lo que acentúa la importancia que esta región tiene para España.

Si a eso añadimos la pervivencia de focos de violencia política –pensemos en Colombia– o la existencia de problemas de desarrollo que ponen en peligro la estabilidad de las democracias del área, es obvio que la búsqueda de la estabilidad en la región debe ser una prioridad para la acción exterior de España.

En su día analicé en un artículo para los Cuadernos de Estrategia del Ministerio de Defensa los objetivos de nuestros servicios de inteligencia

en el ámbito iberoamericano⁸. Entre dichos objetivos destacan el apoyo a la estabilidad democrática y la defensa de los intereses económicos y políticos de España, en el entendimiento de que la consolidación democrática y el desarrollo social de Iberoamérica redundan en beneficio de los intereses de España.

Son válidas aquí las reflexiones que incluí en el apartado de las relaciones euromediterráneas, ya que también en el ámbito iberoamericano encontramos fenómenos como el terrorismo, la inmigración ilegal o el narcotráfico, además de la existencia de conflictos que requieren de labores de intermediación⁹. No debemos perder de vista que en Iberoamérica, como en otras regiones del mundo, terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, convencionales o de destrucción masiva, e inmigración ilegal, están frecuentemente interrelacionados.

Por lo que respecta a la defensa de los intereses de las empresas españolas de los denominados sectores estratégicos de nuestra economía (banca, telecomunicaciones, energía e industria de defensa), entiendo que debe llevarse a cabo bajo el principio de respeto a la soberanía de los países receptores de dichas inversiones y asumiendo la irreversibilidad del fenómeno de interdependencia de nuestras economías.

Y finalmente, Europa y las relaciones transatlánticas.

Los avances de los últimos años en los denominados segundo y tercer pilares del proceso de integración, con la puesta en marcha de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política Europea de Seguridad y Defensa y la profundización del espacio de libertad, seguridad y justicia, hacen posible la proyección de la Unión Europea en acciones que contribuyen a la paz y seguridad en Europa (Bosnia y Kosovo) y fuera de ella (República Democrática del Congo).

Resulta, ciertamente interesante el balance que sobre los primeros cinco años de Política Europea de Seguridad y Defensa ha llevado a cabo el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea¹⁰. En el prólogo, Javier Solana señala que la PESD nace de una necesidad derivada

⁸ Federico TORRES MURO. «El papel de los servicios de inteligencia en la configuración de la comunidad iberoamericana de naciones», *Cuadernos de Estrategia*, nº 126, (Abril 2004).

⁹ Me parece de justicia destacar aquí la contribución llevada a cabo en su día por el CESID a las operaciones de paz en América Central o al proceso de diálogo entre Gobierno y guerrilla en Colombia durante el mandato del Presidente Pastrana.

¹⁰ *EU Security and Defence Policy. The First five years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, 2004.

de tres hechos: el creciente número de crisis y situaciones de inestabilidad en las regiones limítrofes a la Unión (Balcanes, Mediterráneo y Oriente Medio) y en otras que no lo son, pero donde los intereses de Europa están en juego (Afganistán, República Democrática del Congo); la constatación de que en un mundo globalizado ya no es posible separar artificialmente prosperidad y seguridad y, finalmente, la necesidad de gestionar las crisis internacionales desde un enfoque multilateral.

Por otra parte, la amenaza planteada por el fenómeno terrorista, y el hecho de que éste deba ser contrarrestado no solamente con medidas securitarias refuerza el carácter político de la PESD, que tiene que incluir el desarrollo de capacidades civiles, como por ejemplo las misiones de policía. En la configuración de la PESD influyen tanto los retos impuestos a la Unión Europea por la guerra de los Balcanes, como, más adelante, la evolución de la situación internacional tras el 11 de septiembre, tal y como nos recuerda Jean Yves Haine¹¹.

Por lo que respecta a la OTAN, observamos una tendencia a su implicación en escenarios fuera de su tradicional ámbito territorial (Afganistán), fruto de la nueva situación internacional.

Jean Yves Haine, en el artículo anteriormente citado, considera que el fortalecimiento de la Europa de la Defensa debería contribuir a incrementar el grado de cohesión de la Alianza Atlántica. Así, el acuerdo de Saint-Malo de diciembre de 1998 levantaba acta del proceso de convergencia de las doctrinas británica y francesa en esta materia. El Reino Unido percibía el valor añadido de la PESD en la consolidación de la relación transatlántica mientras que Francia, gracias a la experiencia de la colaboración sobre el terreno en Bosnia, se atlantizaba.

Lamentablemente, si bien los acontecimientos del 11 de septiembre favorecieron el proceso de consolidación de la PESD, ello no se vio acompañado por un reforzamiento de los vínculos transatlánticos. Ello se debió sobre todo al enfoque unilateralista de la Administración Bush. Si la cohesión transatlántica permaneció más o menos incólume en la gestión de la crisis de Afganistán, el conflicto de Iraq ha abierto brechas que la Unión Europea y Estados Unidos obligados a reparar con carácter urgente.

El documento sobre Estrategia Europea de Seguridad ("Una Europa más segura en un mundo mejor"), adoptado en diciembre de 2003, subraya la necesidad de que Europa se convierta en un actor global com-

¹¹ Jean-Yves HAINE, «An historical perspective», *EU Security and Defence Policy...*, op. cit.

prometido, creíble y con capacidad para actuar por si mismo o en cooperación con sus aliados estratégicos.

Se identifican en el documento cinco amenazas: el terrorismo internacional, la proliferación de ADM, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado. Se concluye que la forma de contrarrestarlos no puede responder a los criterios tradicionales de defensa. Además de ello, los mecanismos de protección deben incluir medidas políticas y económicas, civiles y militares.

La doctrina se basa en un compromiso preventivo y un multilateralismo eficaz. El primero de estos conceptos responde al enfoque con que la Unión Europea desea contrarrestar las consecuencias de la inestabilidad, e incluye el despliegue rápido de tropas, la ayuda humanitaria, el reforzamiento del Estado de Derecho y la ayuda económica. El segundo supone un apoyo a la Carta de Naciones Unidas como marco de referencia fundamental para las relaciones internacionales.

La contribución de los servicios de inteligencia europeos para la consecución de los objetivos arriba mencionados se me antoja esencial. La puesta en marcha dentro del Consejo de la Unión del denominado Centro de Situación(Sitcen) es el embrión de lo que en su día será el Servicio de Inteligencia de la Unión Europea.

Hasta aquí he intentado describir la situación de las relaciones internacionales, en lo que respecta a los factores que pueden afectar a la paz y seguridad, con especial mención de las áreas prioritarias para la proyección exterior de España.

¿Qué recomendaciones se me ocurren para una eficaz integración de los esfuerzos de los servicios de inteligencia en dicha proyección exterior?

1. En primer lugar, estimo particularmente necesario que las directrices políticas recojan con la necesaria flexibilidad los retos que España enfrenta en materia de seguridad. La Directiva de Inteligencia, que el Gobierno aprueba con periodicidad anual, es el documento básico de referencia que debe regir la relación entre los centros políticos de toma de decisiones y los responsables de nuestros servicios de inteligencia.
2. No menos importante es el mantenimiento del equilibrio entre la búsqueda de la seguridad y el obligado respeto a los derechos y libertades, el equilibrio entre libertad y seguridad al que me he referido anteriormente. El mecanismo de control judicial previo de las actividades del CNI establecido por la Ley Orgánica 2/2002 de 6 de mayo de 2002 va en el sentido deseable.

3. El control parlamentario, que en España se formaliza a través de la Comisión de Gastos Reservados y Secretos Oficiales, es otro factor de equilibrio ineludible.
4. No se insistirá nunca lo bastante en la obligada coordinación entre los distintos componentes de la comunidad de inteligencia, competencia del Secretario de Estado Director del CNI como Autoridad Nacional de Inteligencia. A la colaboración del Cuerpo Superior de Policía y la Guardia Civil, vendrá a unirse la establecida con los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, que experimentarán un salto cuantitativo y cualitativo con la consolidación del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS).
5. A esta coordinación de puertas adentro, hay que añadir la colaboración e intercambio de información e inteligencia entre aliados, en aquellos ámbitos en los que España tiene establecidos mecanismos de concertación política o en materia de seguridad, como son la Unión Europea, la OTAN y la Comunidad Iberoamericana de Naciones, sin olvidar a los países árabes.